

# 国際協力事業団と技術協力（1）

——日本型技術協力の展開と課題——

竹 原 憲 雄

## 目 次

はじめに

### 1. 国際協力事業団と技術協力体制の整備

(1) 技術協力機構の形成

(2) 国際協力事業団の設立と概要

(3) 国際協力事業団の拡充

小 括 (以上本号)

### 2. 技術協力の展開と負担構造

### 3. 発展途上国開発と技術協力

むすび

## は じ め に

1990年代のわが国政府開発援助（ODA）の主要な特徴の1つは、技術協力が最も顕著な増勢を示していることである。技術協力はいよいよ深くODAの展開に関することで、アンドレーアス・フォルスターも指摘するように、「技術協力システムをきちんと理解することは、日本の他のODA形態の理解にとって重要な必要条件」<sup>1)</sup> になってきている。

技術協力はわが国ODAの要となると同時に、いまこの技術協力のあり方が問われている。「援助庁」設立にむけて、国際協力事業団（JICA）と海外経済協力基金（OECF）との統合が求められたりしている<sup>2)</sup>。JICA

1) Andreas Foerster, *Institutional Analysis of Development Administration*, A Springer-Verlag Company, 1995, p.15

2) 経団連国際協力委員会の改革提言, 「朝日新聞」1997年3月26日

の変革を通して日本型技術協力、さらにはわが国ODA全体が大きな曲がり角にたたされている。

しかしその重要性とは裏腹に、これまで技術協力自体について積極的にアプローチされることがあまりなかった。1970年代に「見るべき成果があがっていない」として、技術協力の政策的・総合的な分析の必要が指摘されて久しいが<sup>3)</sup>、最近の動向についてもロバート・カッセンは「技術協力に関しては、援助の実際と援助研究の関係が希薄であり、(中略)新しい文献の量もさほどない」<sup>4)</sup>としている。

わが国の最近の成果も、管見の限りであるが、現地調査・報告をもとにした技術協力の内容紹介や問題点を指摘したもの<sup>5)</sup>、あるいは体験的な実情報告・提言<sup>6)</sup>、また技術選択論ないし技術適用論から適性技術協力を指摘したもの<sup>7)</sup>、さらに広義の技術移転協力の一部として現状を解説したもの<sup>8)</sup>、などがある程である。技術協力はわが国ODAのなかでもその体系的な分析が最も必要な領域になっている。

それと同時に、しばしば指摘されるように技術協力そのものには「必ずしも画一的な定義があるわけではない」<sup>9)</sup>。OECDの開発援助委員会(DAC)は、生産力視点から途上国の人的・知的な資本蓄積の促進といい、わが国では「人造り」のための技術移転とされたりしている<sup>10)</sup>。JICA自身もはっ

- 
- 3) 鹿島平和研究所『対外経済協力体系』第2巻、鹿島研究所出版会、昭和48年、170ページ
  - 4) Robert H. Cassen, *Does Aid Work*, Oxford University Press, 1986, n.p. (開発援助研究会『援助は役立っているか』国際協力出版会、1994年、262ページ)
  - 5) 今井圭子「日本の対ラテンアメリカ技術協力一斉り、ブラジルの実態調査から」、『上智大学外国語学部紀要』第26巻、1991年
  - 6) 平井慎介『技術移転考』国際協力出版会、1990年
  - 7) 中村尚司「なぜ技術協力は根づかないか」、『経セミ』425号、1990年6月
  - 8) 斉藤 優「アジア諸国への技術移転・技術協力の現状と将来」、吉沢四郎、高柳先男『日本ODAの総合的研究』中央大学出版部、1995年
  - 9) 佐藤秀雄『ODAの世界』日本図書刊行会、1997年、165ページ
  - 10) 櫻井雅夫『国際開発協力法』三省堂、1994年、113ページ、及び海外経済協力基金『経済協力用語辞典』東洋経済新報社、1993年、43ページ

きりした法的な定義を示していない。それだけに技術協力の実態的な意義づけがいっそう必要になってきている。

技術協力の重要性和ネガティブなアプローチの現状をふまえて、ここではまず、日本型技術協力を支える J I C A の形成・展開過程を検討する<sup>11)</sup>。それによって、わが国技術協力体制の底流と基本的な構造上の課題をみてみたい。これはいうまでもなく技術協力改革の方向につながるものとなる。

次に、J I C A の技術協力活動の推移とその意義を検討する。そこではわが国行財政全体の展開をふまえながら、技術協力の特異な変容の実態をみてみる。またそれを支持する財政負担構造についても、ODA 財政の調整や関連財政の動向をみながら検討する。これによって日本型技術協力の現状を把握して、改革点を裏付けようとするためである。

そのうえで、複眼的な視点にたって、途上国におけるわが国技術協力とそこでの課題を検討する。これをふまえてわが国技術協力の総体的な評価を問うことになる。

そして、こうした日本型技術協力の分析は、単にわが国 ODA 研究の間隙を埋めるだけではなくて、1990 年代 ODA の新展開の積極的な意義を把握することで、21 世紀の ODA 展望にとっても欠かせないものになっているのである。

## 1. 国際協力事業団と技術協力体制の整備

### (1) 技術協力機構の形成

---

11) J I C A のような専門の実施機関は他にドイツ技術協力公社があるが、二国間援助としての実施機関 (U S I D) によっているアメリカや特別の実施機関をもたないイギリス、フランスからすると、わが国はひとつ特殊なケースになっている (外務省経済協力局『主要先進国の無償援助』国際開発ジャーナル社、1989 年)。なおわが国の政府ベースの二国間技術協力チャンネルは、J I C A を中心に、アジア生産性機構 (A P O) の要請により財社会経済生産性本部と財海外技術者研修協会が行うもの (通産省委託)、あるいは国連工業開発機関 (U N I D O) 委託による財海外技術者研修協会と財国際開発センター実施のもの、さらには国費外国人留学生受入れ (文部省補助) などがある。

第1表 発展途上国技術協力関係事業の変遷

年 次	事 項
1947	海外移住協会
52	(社)海外移住中央協会の設立, 国連拡大技術援助計画への拠出(8万ドル)
53.12	吉田内閣 アジア諸国に対する経済協力方針閣議決定
54	日米合同第3国訓練計画(研修生受入れ開始)
54. 04	(社)アジア協会設立(経済協力方針の具体的措置として, 2490万円予算委託), 国費外国人留学生制度の再開
54. 10	コロンボ・プランへの加盟
54. 11	ビルマとの賠償協定締結
55	コロンボ・プラン技術協力計画(研修生受入れ, 専門家派遣)の開始
56. 12	(社)国際建設技術協会設立
57	「中近東アフリカ技術協力計画」, 開発調査事業(公共の開発プロジェクトの投資前基礎調査)の開始(「国際建設技術者協会」委託)
58	技術協力センター事業(プロジェクト方式技術協力: 研修生受入れ+専門家派遣+機材供与)の開始, 「中南米技術協力計画」, メコン河総合開発事業参加
59	(財)海外技術者研修協会に対する通産省補助(民間の受入れ研修事業)
58. 02	円借款開始(対インド)
60	「北東アジア技術協力計画」(共産圏地域を除く西側全途上国への技術協力体制形成)
60. 12	第二世銀に加盟
61	集団(コース)研修方式の導入
61. 03	海外経済協力基金設立
61. 06	対外経済協力審議会設置
61. 10	O E C Dの開発援助委員会(D A C)に加盟
62. 06	海外技術協力事業団設立(技術協力体制の一元化)
63	青年技術者派遣制度の発足, 海外移住事業団設立(実施機関の一元化) 地方自治体海外移住事業補助(府県)
64	単独機材供与事業の開始
64. 04	O E C Dに正式加盟
65. 04	日本青年海外協力隊の発足(青年技術者派遣センターの解消)
66	医療協力事業(プロジェクト方式技術協力)の開始, 理科教育協力事業(文部省委託)の開始
66. 12	アジア開発銀行設立・加盟
67	農林水産業協力事業(プロジェクト方式技術協力)の技術協力センター事業からの分離
68	経済協力開発総合基礎調査(実施設計)の開始, 食料援助(無償資金協力)の開始

1969	小型プロジェクト協力事業（技術協力センター事業の一部として）の採用，一般無償資金協力開始
70	資源開発協力基礎調査の開始
71	プロジェクト研究（開発調査の一環）の開始
71. 04	地方自治体海外研修員受入れ補助（山梨，兵庫，熊本）
72. 04	財団法人ILO協会（研修生受入れ）に対する労働省補助
72. 11	アフリカ開発基金加盟
73. 04	通産省の国際産業技術協力研究事業（途上国と共同で新技術開発）
74	第三国研修事業の開始，水産無償援助開始
74. 08	国際協力事業団設立（海外技術協力事業団，海外移住事業団等統合）
75	第三国研修の開始，文化無償援助開始，海外経済協力基金の政府借款一元化
75. 07	対外経済協力閣僚協議会設置
76	緊急災害援助開始
77	食糧増産援助（第2KR援助）開始，研究協力事業の開始，大規模開発プロジェクト調査の開始（総合開発計画調査の発展的解消）
77. 04	戦後賠償終了
78. 04	国際協力事業団法改正，産業開発協力事業（開発技術協力事業の発展的分化・改編によるプロジェクト方式技術協力）の開始，プロジェクト方式技術協力アフターケア事業の開始，地方自治体移住子弟の留学生受入れ，移住関係者の現地派遣補助，国際協力事業団「開発協力事業」の融資限度額引上げ
78. 05	第一次中期目標設定
79	カンボディア難民救済医療事業の開始，中国政府派遣留学生受入れ
79. 02	再び対外経済協力閣僚協議会設置決定
80	人口家族計画協力事業（プロジェクト方式技術協力）の新設
81. 01	第二次中期目標設定，アセアン人造り提唱
81. 04	国際緊急医療チーム
82	小規模単独機材供与開始，マレーシア東方政策研修生受入れ，アセアン人造りセンター協力事業の開始，国際緊急医療チーム派遣事業の開始
83. 02	アフリカ開発銀行加盟
83. 10	国際協力総合研修所の設置
84. 04	マレーシア政府派遣留学生受入れ
85. 04	インドネシア政府派遣留学生受入れ
85. 05	アセアン青年招聘事業開始
85. 09	第三次中期目標設定
86	国際協力事業団の地方自治体実務者研修
87	アセアン科学技術協力の本格化
87. 09	国際緊急援助隊の派遣開始
88	民間活動専門家の派遣開始，援助効率促進事業（国別援助研究，プロジェ

	クト形式調査等)の開始
1988. 06	第四次中期目標設定
89. 04	小規模無償資金協力開始, 全都道府県海外研修員受入れ補助, 国連ボランティアの派遣事業開始
90	シニア協力専門家制度の創設
90. 01	東欧諸国技術協力支援の表明
90. 02	環境インパクト調査に関するガイドライン(ダム)制定
90. 07	世界銀行の借款返済完了
91. 04	地方自治体専門家派遣事業補助, 終了案件スペアパーツ供与費の新設
92. 04	政令指定都市海外研修員受入れ補助
92. 06	政府開発援助大綱制定, 「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」の改正(自衛隊の参加)
92. 09	社会・経済インフラ整備計画に関する環境配慮ガイドライン制定
93	「第二国研修」の開始, 地方自治体海外研修員受入れ再研修補助, 積極保全プロジェクトの新設
93. 03	「パッケージ協力」の開始(フィリピンの初等・中等教育開発プログラム)
93. 06	第五次中期目標設定
95	環境庁地方自治体環境協力の支援(「アジア地域地方自治体環境イニシアチブ推進事業」)
96	国際協力事業団の地方自治体国際協力事業の支援(北九州市の大連市環境対策協力)

(資料) 国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』昭和59年8月, 国際協力事業団『技術協力40年とJICA20年の足跡』1994年6月, より作成

わが国技術協力体制にとって, いうまでもなくJICAの設立(1978年8月)が大きな節目になっている。これは援助政策の展開過程からみても<sup>12)</sup>, その中間点に位置している。技術協力もそこにきて新たな展開を始めることになった。

そこでまずJICAに至る過程は第1表からすると, 1つは技術協力を軌道にのせたコロンボ・プラン加盟(1954年10月)が, いま1つは技術協力機構を一元化した海外技術協力事業団(OTCA)の設立(1962年6月)が画期的であった。そしてこの過程は援助政策にとってもその起点とさらに海外市場と資源の確保にむけた新展開の時期であり, 広くは日本経済の国際化過

12) 北村かよ子編『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所, 1993年, 188-189ページ

程の第1段階を成すものであった<sup>13)</sup>。そのなかで発展途上国に対するわが国の技術協力はJICAへの地歩を固めていったのである。

#### ①コロンボ計画への加盟

そこでまずコロンボ計画への加盟であるが、この計画自体は1950年1月に、南アジア・東南アジア英連邦諸国における運輸・通信基盤と農業開発を主とした英連邦諸国間援助機構として、また防共機構として具体化された<sup>14)</sup>。

その基本構造は2国間の資本・技術援助をもとにした共同開発計画であり、各国のコロンボ計画予算の集合体といえるものであった。そのために各国の援助計画は、技術援助計画の場合、加盟国で構成する技術協力審議会で調整されて全体計画とされたが<sup>15)</sup>、あくまでも各国の個別計画を前提したことについては、「東南アジア諸国が、計画の植民地再編への懐疑と抵抗にその原因があった」<sup>16)</sup>ことなどがいわれた。

同時に当初から英連邦域外をも対象にしていたが、1951年にはアメリカが加わることになった。それはイギリスの財政難などをまえに、ポイント・フォア計画（1949年1月）を進めるアメリカの資本・技術と、当のアメリカにとっても余剰農産物の輸出市場拡大を求めるものであった<sup>17)</sup>。これを契機にコロンボ計画はアメリカの反共戦略にそった東南アジア地域開発計画へと変貌していった<sup>18)</sup>。

13) 内田勝敏編『国際化と地域経済』世界思想社、1996年、2-10ページ

14) 1954年1月9日から14日にかけて開催されたコロンボ英連邦外相会議の記録は、反共機構としての政治色の強いものになっている（『世界資料』第4巻3号、15-18ページ）。

15) 「各機関がそれぞれ他の機関が何をしているかを把握するため如何なる努力を払うとしても、調整の完璧を期するための最終的責任は受益国の政府に存する」  
（The Colombo Plan for Co-operative Economic Development in South and South-East Asia, *Third Annual Report of the Consultative Committee*, Oct. 1954, n.p., 外務省アジア局訳『アジア開発白書』至誠堂、昭和30年、214ページ）と指摘されるように、共同援助計画としてもその拘束性には限界があった。

16) 村野 孝「コロンボ計画」、『世界経済』第6巻6号、1951年6月、4ページ

17) 「朝日新聞」1954年10月10日

18) 同上、1954年10月6日夕刊

だからわが国のコロンボ計画加盟は、一方でセイロンからの農業技術要請などもあったが<sup>19)</sup>、なによりもアジア反共体制の強化を求めるアメリカの強い支持があった<sup>20)</sup>。それはちょうど1954年3月のMSA協定締結、防衛庁・自衛隊設置というアメリカの援助による再軍備の本格化と軌を一にするものであった。同時にコロンボ計画自体の行詰まり状態も影響していた<sup>21)</sup>。朝鮮動乱後の物価上昇に伴う計画額の膨張、資本財・技術者不足をまえに、わが国の経済力を活用しようというねらいがあった。さらにわが国にとっても、戦後復興手段、海外市場拡大のチャンスとしてコロンボ計画加盟の意義が強調された。外務省は経済協力のねらいを日本商品に対する購買力の付与とし<sup>22)</sup>、財界はコロンボ計画加盟に東南アジア情報の入手と貿易拡大を求めたりした<sup>23)</sup>。

もっとも実現したわが国の加盟は「技術援助」国としてであった。資金援助を避けて技術援助に限定したことを、当時の外務当局者によると<sup>24)</sup>、まず朝鮮動乱休戦後の緊縮予算の重圧が作用した。技術協力によって財政負担をおさえてその実現を求めた。また造船等の潜在的な技術力に加えて、復興期基幹産業の合理化・近代化投資あるいは食糧増産対策に伴う農業技術力の蓄積があり、さらには技術協力に限定して賠償未解決国に配慮したことなどがあった<sup>25)</sup>。

そして、このコロンボ計画加盟が、わが国の技術協力の展開に重要な意義をもったことはいうまでもない。第1に、2国間技術協力を軌道にのせた。そしてそのための基本的な形態－研修生受入れ、専門家派遣、資材の供与の3形態については、コロンボ計画の技術協力審議会規約というかたちをとっ

---

19) 「毎日新聞」1953年12月7日

20) 「朝日新聞」1954年10月7日夕刊

21) 同上、1954年10月6日夕刊

22) 『エカフェ通信』第170号、1958年、4ページ

23) 「朝日新聞」1954年10月7日

24) 前掲『エカフェ通信』9ページ

25) 「朝日新聞」1954年10月7日



て、「外から」国際的な統一性を与えられた<sup>26)</sup>。またそれによって、技術協力と資金協力との連携の基本方向が敷かれ、賠償もこの規約にそって実施された<sup>27)</sup>。さらにこれを契機にして第１表のように、日米合同第３国訓練計画（アメリカの研修計画の分担による研修員受入れ）など多様な技術協力が実施されていった。

第２に、技術協力の実施機関が設置された。第１表のアジア協会（1954年４月）がそれである。アジア協会は日本経済の自立に必要な原材料・資源の安定的確保と貿易振興のためにアジア地域の産業・社会開発を目的とした。その設立は1951年のインド鉄鉱山開発投資によって始まる戦後直接投資をうけて、1953年12月の吉田内閣「アジア諸国に対する経済協力方針」を具体化したものであった。この民間先導・主体の経済協力方針を体現したアジア協会が、コロンボ計画の受け皿として活用された。

アジア協会自体は、南洋協会や日タイ協会などそれまでのアジア関係団体を一体化した民間団体である。コロンボ技術協力にあえて民間機関を活用するについては、先の経済協力方針も明言しているが、政府機関を用いることでアジア諸国の抱く経済侵略の疑念を回避することにあつた<sup>28)</sup>。もっとも設立にあたっては関係各省の共同許可のかたちをとって、各省毎に補助金が注入された<sup>29)</sup>。これとともにアジア協会にタテ割りの援助行政に持ち込まれ、それを通して広範な技術協力活動を担うことになった。

そしてアジア協会は対外的には途上国の具体的な開発計画の立案や工場建設への技術供与、専門家派遣の促進、日本技術の紹介など、対内的にはアジア調査活動、専門家派遣援助などが主な活動領域であった。しかもそれはアジア諸国賠償協定の一環としても活用された<sup>30)</sup>。アジア協会は未整備ながら

---

26) 「毎日新聞」1954年10月３日

27) 前掲『エカフェ通信』6-7ページ

28) 「毎日新聞」1953年12月20日

29) 1954年度予算では外務省から「アジア諸国との経済協力に必要な経費」656.5万円、通産省から「東南アジア技術協力団体補助金」500万円などが交付された（財政調査会『国の予算』昭和29年度、による）

初期経済協力機構に固有の地位を占め、それをもってコロンボ技術協力は調査活動を含めて本格的な技術協力実施機関への途をひらいていった。

第3に、コロンボ計画加盟によって、技術協力の継続的な財政基盤が与えられた。コロンボ計画予算は1954年度1300万円から58年度1億7000万円へと着実に増加した<sup>31)</sup>。ここに技術協力の財政基盤が固まったが、固有の予算費目として認知されたものではなかった。外務省、通産省の予算に分散し、しかもその集計基準も明確でなかった<sup>32)</sup>。今日にも通ずる技術協力予算の複雑・不透明さもまたコロンボ計画当初から形成されたものであった。

しかも1956年度まで技術協力予算の大半が繰越された実績をふまえて、外務省は技術協力増進の条件として、いっそうの体制整備（省庁別処理体制の強化、海外拠点の充実等）あるいは財政強化を求めた。これらもまたその後問われ続けることになるが、その対応をまずは1950年代後半以降の日本経済の高度成長期における展開に求めていったのである。

## ②海外技術協力事業団の設置

その高度成長過程は経済協力・技術協力にとっても新たな展開を促した。

まず生産力増強と重化学工業化の増進は途上国に安定的な資源確保と市場拡大を求めた。その補強手段としても長期信用供与、直接投資や賠償等多様な経済協力の推進が必要になった。1958年度から重要経費として「貿易振興及び経済協力費」が新設され、所得倍增計画は経済協力19億ドルの目標を設定した<sup>33)</sup>。

また経済自立・ナショナリズムの高揚期にあった途上国も、不足する外貨や貯蓄・資本の補填手段として、わが国経済協力の増進を求めた。ことに朝

30) 「毎日新聞」1954年10月28日

31) 前掲『エカフェ通信』10ページ

32) 1961年度技術協力予算額に関連して、外務省自身が「政府の予算配分額という面のみをとり上げても、どの費目を技術援助予算とし、どの費目を除くかという問題すら満足すべき合理性を貫くことは困難である」（『外務省調査月報』第2巻8号、1961年8月、48ページ）と開陳している

33) 通産省『経済協力の現状と問題点』1961年版、96ページ

鮮休戦後の一次産品価格低落に伴う国際収支危機以降、資本形成上の援助依存度が上昇し、それはアメリカの反共アジア戦略の展開とともに1960年代の経済開発計画においてさらに強まった。

これに対して55年体制の成立以降、自民党は1959年8月に経済協力基本政策構想を発表して、経済協力体制の整備を本格化した。これをもとに对外経済協力閣僚懇談会、首相を会長に对外経済協力審議会が設置され、1961年3月のOECDとともに急速に中央機構の強化が進んだ。

この過程で1962年6月に对外経済協力審議会が「後楯となった」<sup>34)</sup> 海外技術協力事業団（OTCA）が設立されていたが、そこではまた1950年代の経済協力は倍増し、「技術協力もようやく本格化した」<sup>35)</sup>。ことに1960年10月のコロンボ・プラン年次協議委員会東京大会の開催は技術協力への関心を高め、充当予算の増大を促した<sup>36)</sup>。それとともに第1表の1960年「北アジア技術協力計画」でわが国の技術協力は共産圏を除く途上国全域に拡大した。また事業内容・形態も1957年開発調査事業、翌58年に技術協力の新しい「第三の柱」として海外技術訓練センター事業などに拡大・多様化した。そして技術協力実績も最初の高揚期を迎えたが、それは同時に実施システムのもっている課題も醸成して<sup>37)</sup>、OTCAにむけた体制整備を準備することになった。

第1に、技術協力の拡張とともにアジア協会をはじめ委託団体が便宜的に増設されて、実施機関が拡散した。先の海外技術センター事業は7機関に分散した<sup>38)</sup>。それによって管理事務の非効率、財政資金の散布そして技術協力相互の未調整が進んだ。そのために对外経済協力審議会も専担実施機関の設置を示唆して、技術協力実施機関の一元化の方向が明らかになった<sup>39)</sup>。

34) 後藤一美「我が国の援助行政の実態分析」, 日本国際政治学会『国際開発論』有斐閣, 昭和55年, 71ページ

35) 加藤淳平「日本の開発援助」, 同上, 45ページ

36) 勝俣芳郎「海外技術協力事業団の現況」, 『時の法令』第784号, 29ページ

37) 課題全般については和智一夫「海外技術協力事業団を設置」, 『時の法令』第424号参照

38) 通産省前掲書, 295ページ付表

第2に増設された実施委託団体は存続基盤が弱かった。いずれも社団法人としての法的不安定さや給与の低さなどから人材確保が難しかった。また委託事業の低収性から民間資金調達や財源強化も限定された。しっかりした活動基盤をもった実施機関が求められた。

第3は派遣専門家の帰国後の身分保障も「重要な理由」として強調された。1958年度の『経済協力白書』は技術者派遣促進法の制定を求め<sup>40)</sup>、1960年度から日本商工会議所が「海外渡航技術者生活保障共済制度」を始めたりした。人材獲得のためにも政府特殊法人による実施機関が必要とされた。

そして改革の動きは、技術協力機関の一元化にむけて、1961年8月通産省の示す「鉱工業技術協力団」と外務省の「海外経済技術協力協会」の調整が難航したが、自民党が外務省所管の「対外技術協力促進事業団」を示して調停を進めた<sup>41)</sup>。この自民党案にそうかたちで対外経済協力審議会が「対外技術協力事業団」の新設を求めて、実施機関の調停は一応の決着をみた<sup>42)</sup>。

この新機関は政府ベースの技術協力を実施し、民間ベースのコンサルタント事業は通産省にあたらせるとして、最終的には「海外技術協力事業団」に改称し、第40回国会の「重要法案の1つ」として提出・成立して、1962年6月30日にOTCAが設立された。

OTCAは外務省所管の特殊法人として効率的な技術協力のために（同法第1条）、アジア協会を継承（附則第7条）・母体とし、メコン河開発調査会、ラテンアメリカ協会、国際建設技術協会を吸収・継承した一元的な実施機関となった<sup>43)</sup>。また当初の政府出資20億円構想からすると大幅に圧縮され

39) 国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』国際協力サービス・センター、昭和59年、9ページ

40) 山崎隆造「経済協力の現状と問題点について」、『財政経済弘報』第695号、昭和33年6月、3ページ

41) 「毎日新聞」1961年12月17日

42) 「日本経済新聞」1961年12月26日

43) 当時OTCA総裁の渋谷信一氏はこの一元化を組織的集約化による技術協力の「横の連絡を緊密化する」ものとした（同「海外技術協力と事業団の発足」、『経団連月報』第10巻9号、35ページ）

たが<sup>44)</sup>、全額政府出資によって２億円の資金を確保して（第４条）、事務管理費には交付金をあてた（第35条）。さらに各省庁の委託を受けて研修員受入れ、専門家受入れ・派遣、技術協力センター運営、公共開発計画の基礎調査を実施するものとした（第20条）。それについては12名以内の役員をおくとともに（第８条）、15名以内の運営審議会によって重要事項を審議することとした（第18条）。なお給与ベースは外務大臣の管理下に設定することになった（第26条）。

このOTCAの設置は基本的な技術移転形態をそろえた一元的な実施体制を形成して、技術協力の基盤を安定させた意味では、わが国技術協力の展開にとって戦後始動体制からの脱皮をはかるものであった。当時の渋谷信一総裁が評価したように「本格的な技術協力の推進体制を構えた」<sup>45)</sup>ものであった。またそれを前述のOECDの設置と円借款の本格化等をあわせてみると、わが国ODAは基本的な運用形態をそろえて、実施組織全体の整備を進めた<sup>46)</sup>。加えて通産省経済協力部（1962年４月）や外務省経済協力局の設置（1962年５月）など行政機構の拡充とともに、この1961年～62年の時期を通して二国間援助の「概ね現行大勢の原型」<sup>47)</sup>が形づくられた。

もっともそれと同時に課題とされた派遣専門家の身分保障については、OTCA首脳も認めたように<sup>48)</sup>、はっきりと改善されたわけではなかった。それだけにその後の技術協力の増強にとって民間技術協力の動員・活用を制約することになった。またOTCAを支える各省庁のタテ割り分散型管理体制は保持されたために、OTCAが求める技術協力の効率化に問題を残した。同時に第１表のように技術協力の多様化がさらに加速するなかで、JICAにむけた実施体制の改革へと向かうことになったのである。

44) 「日本経済新聞」1961年12月26日

45) 渋谷信一前掲稿、35ページ

46) 加藤淳平前掲稿、46ページ

47) 後藤一美前掲稿、69ページ

48) 渋谷信一前掲稿、35ページ

## (2) 国際協力事業団の設立と概要

### ①資本輸出と開発援助の増強

O T C A 設立後 J I C A に至る1960年代後半から70年代前半にかけて、日本経済は第2次の高度成長からその挫折へと大きな曲がり角にさしかかると同時に、「より広範な国際化路線」<sup>49)</sup>へと移行した。

そこではまず商品輸出が増大した。1968年以降対米黒字が定着・急増して、対途上国輸出も黒字インバランスがさらに拡大した。また海外投資も膨脹した。1965年不況の過剰資本の処理、資本自由化要求と1970年代の大量の過剰流動性のはけ口として、ことにアジア・中南米途上国への原料資源投資が増大した。

同時に受動的なスタンスながらO D A も拡大期をむかえた。ことに経常収支黒字に対応しながら、また資本輸出に伴うインフラ整備、1971年8月のニクソン声明の対外援助削減方針に対する肩代わりとしても拡大した。

それをうけて技術協力が著増した。1965年1月の大蔵省は経済協力のアジア重点下とならべて技術協力重視を表明した<sup>50)</sup>。財政制度審議会でも1967年10月の報告「経済協力（後進国援助）」が開発援助に伴う財政負担の増大傾向を問題にしながら、援助の効率化として資金負担の少ない技術協力の有効性を強調した<sup>51)</sup>。技術協力は安価な対アジア協力ツールを担った。

それとともに技術協力の多様化が進んだ。第1表のように1964年には商品輸出を促す技術協力機材供与が始まり、1965年度からはO T C A の一部局として青年海外協力隊が発足するとともに、調査事業分野も拡大した。1968年にはO D A の増強を準備する経済開発総合基礎調査が、また1970年には海外投資を促進・補完する資源開発協力基礎調査が始まった。これによってO T C A はその技術移転形態を豊富化し、主要な技術協力領域を完備していった。

49) 内田勝敏前掲書、6ページ

50) 大蔵省『昭和財政史、昭和27-48年度』第12巻、東洋経済新報社、1994年、140-141ページ

51) 財政制度審議会資料「経済協力（後進国援助）」昭和42年10月、6ページ

そしてこの拡大過程には第1表での無償資金協力の拡充の流れが並行して、一方ではOTCAの改廃を準備していったが、同時にわが国ODAにとってはここに至って「技術協力，無償資金協力，政府直接借款を三本柱とする現在の2国間援助体制が確立」<sup>52)</sup> することになった。

## ②国際協力事業団への動き

しかしながら、そこではまたわが国ODAの再編にむけた状況も進んだ。

まず「国連開発の10年」がいわれ、経済協力が拡大したにもかかわらず、途上国の累積債務や食糧・人口問題が深刻化した。加えて1974年1月のタイ・インドネシアの反日デモなど、日本企業進出ラッシュあるいは木材・地下資源収奪に対して日本の経済協力への批判が噴出した。わが国のODAは見直しを迫られて、1973年外務省は経済協力基本方針五原則を示したが、その1項で援助体制の再検討を決めた。

この再検討を担うOTCAでは統合された技術協力への多様な課題と改革の方向が示されていたが、なによりも技術協力と他の経済協力ツールとの連携強化が強調された。この点は1969年10月の「ピアソン報告」もプロジェクトの選定を含め援助すべてに関する技術協力と資金協力の一体性確保を指摘したが<sup>53)</sup>、ここでは経済審議会が曲がり角にある日本経済の再編・効率化という視点から、「幅広い経済協力」とともに官民経済協力の連携増強を求めた<sup>54)</sup>。この点は対外経済協力審議会<sup>55)</sup>、さらにはOTCAの内部からも技術協力と資金協力あるいは民間投資との一体性強化を要望した<sup>56)</sup>。

これをふまえて技術協力の増強が提言された。外務省をはじめOECD首脳はそれが資金協力の有効性を担保するとし<sup>57)</sup>、また対外経済協力審議会は

52) 国際協力事業団前掲書，11ページ

53) 『外務省調査月報』第11巻3号，81ページ

54) 経済協力研究会編『国際協力の新段階』大蔵省印刷局，昭和55年，55ページ

55) 同「技術協力のあり方」（中間報告，1970年7月27日），『財政経済弘報』，第1371号

56) 渋谷信一「いろいろな小さな壁」，『エコノミスト』1967年4月4日，62ページ

57) ヘルムート・ヒューラー（当時OECD開発局次長）「もっと技術援助を」，『エコノミスト』1967年10月3日，43ページ

O T C Aの自主性強化,そして技術協力予算の多年度化(3ヶ年)を求めた<sup>58)</sup>。加えてこの予算増額を裏付けにして,再び技術協力派遣後の身分保障が反復された。当の青年海外協力隊はじめ財界サイド<sup>59)</sup>,そして外務省も1968年度新設の帰国専門家身分保障制度の予算増額を要望した<sup>60)</sup>。

さらには1963年の海外移住事業団以降,海外移住事業は既移住者の援助を重視したが,途上国投資に伴う若年技術労働者の移住増加を通して,移住地域の経済・社会開発事業としての意味合いを強めていった<sup>61)</sup>。これも技術協力の調整インパクトを与えた。

技術協力と官民経済協力との一体化,そして技術協力行財政の強化論議を受けて,1960年代後半から70年代にかけて経済協力関係機関が増設され,その流れがやがてJ I C Aの設立へと収斂していった。

1つの流れは医療・農業等分野別の複合的な技術協力機関として,日本国際医療団(1967年8月),国際技術振興協会(1967年12月),海外農業開発財団(1969年8月)等が簇出した。これが前述したように無償資金協力の拡大過程と並行したために,技術協力と資金協力の一体化を促すことになった。

いま1つは一次産品開発投資及び開発輸入促進の融資機関として,アジア貿易開発協会の設立(1970年2月,72年9月以降海外貿易開発協会)であった。具体的には途上国投資の日本企業を対象に,輸銀やO E C Fの融資領域外にある開発事業のインフラ整備あるいは割高産品輸入に対する低利・無利息融資機関であった。そしてアジア貿易開発協会は途上国との資源問題や貿易問題に対応しながら,同時にそのインフラ融資を通して,経済協力における政府ベース(O D A)と民間ベース(直接投資等)との連携の課題に対す

---

58) 篠崎 武「開発途上国に対する技術協力の拡充強化策」,『財政経済弘報』第1429号

59) 橘 弘作他「座談会,海外技術協力の推進策と問題点」,『経団連月報』第15巻11号,45ページ,49-51ページ

60) 外務省「わが国の経済協力のあり方」,『財政制度審議会第3特別部会(第2回)資料』昭和43年5月7日,10ページ

61) 国際協力事業団前掲書,20ページ



る具体的な対応をも示すことになった。

そのうえでこうした経済協力機関の機能を新たな政府機関として吸収し具体化する構想が、1974年度予算要求のなかで表明されていった。1つは農林省の「海外農林業開発公団」であり<sup>62)</sup>、いま1つは通産省の「海外貿易開発協力公団」<sup>63)</sup>であった。前者は先の海外農業開発財団に連なるが、その資源収奪イメージを懸念して外務省は反対したものの<sup>64)</sup>、自民党の「海外農業開発協力事業団」構想と一本化の方向をたどった<sup>65)</sup>。また後者は先の海外貿易開発協会と同じく現地法人の開発事業の関係インフラに対する投融資を行うとした。これは農林省構想でも示されたばかりか、両構想とも、資金協力と技術協力を一体的に運営することで、食糧あるいは重要資源の安定供給確保と価格の安定・保障を目論むものであった。そして1973年11月になると、双方から1974年度実施プロジェクトを決定・公表して<sup>66)</sup>、新たな協力体制の内容が具体化していった。

それとともに、こうした援助関係公団の増設構想の一方では、逆に経済協力機構の一元化の動きも再び顕在化した。1973年後半になると、機動的弾力的な援助行政のためとして、政府サイドから「経済協力省」<sup>67)</sup>、自民党の「対外経済協力省」<sup>68)</sup>などが表出した。ことに自民党案は援助予算にふみこんで、その一括計上と配分・調整を含めて首相権限を強化した文字通り援助行政一本化を意図したものであったが、この一元化の流れは1973年10月の石油危機あるいは食糧問題を経ることさらに固まった。その1つの帰結として1974年度「経済協力開発公団」の設置と経済協力担当相の新設の方針が示されるに至った<sup>69)</sup>。

62) 「毎日新聞」1973年8月24日

63) 「日本経済新聞」1973年11月7日

64) 同上、1973年7月6日

65) 同上、1973年8月25日

66) 同上、1973年11月7日、1973年11月18日

67) 同上、1973年7月30日

68) 「朝日新聞」1973年9月3日

69) 「日本経済新聞」1973年12月27日

わが国のODA体制は大きな分岐点に立ったが、これには大蔵省が貿易外収支赤字・国際収支悪化をまえにして、経済協力の量的拡大と公団の新設に反対し<sup>70)</sup>、また外務省も外交二次化への反発を強めて<sup>71)</sup>、援助体制の一元化方針の調整を迫った。そして援助専管省庁や経済協力担当相の新設公団主管を退け、新形態の一元化機関を設置する政治的調整がはかられ、その所産がJICAの新設として結実したのである。JICAは外務省が主管し、対外協力事業の総合的な実施機関となった。OTCAのように「技術協力」を機関名に冠するものではなくなった。そこに先の農林・通産両省の公団構想が吸収・内部化された<sup>72)</sup>。

このようにして、1960年代後半以降の日本経済の広範な国際化が進展するなかで、途上国経済の困難・反発あるいは石油危機や食糧問題をまえにした技術協力はことに資金協力また民間協力・直接投資との一体化を課されて、これを核に一方では多様な経済協力機関の増設と関係公団の新設構想を促しながら、同時に顕在化してきた経済協力体制の一元化の動きとの調整過程を通して、海外移住事業をも含めた1つの集約形態としてJICAの設置をもたらすことになったのである。

### ③国際協力事業団の概要

JICAの設立法案は「重要法案」として<sup>73)</sup>、1974年2月第72回国会に提出され5月の可決をうけて、同年8月1日に発足したが、それは単にOTCAにとってかわる以上に特異な構造をもった新たな援助機関の出現であった。

まず第1に、JICAは多様な機関の継承・集合体であった。その実態は第2表のように、OTCAが整えた技術移転事業を中心にしながら、海外移住そして食糧・資源の開発輸入、民間企業への投融資事業（「開発協力事業」）をも包摂した。技術協力機関というにはあまりに多角的な援助機関であった。

70) 「朝日新聞」1973年12月27日夕刊

71) 「日本経済新聞」1973年12月28日

72) 「朝日新聞」1973年12月29日

73) 寺田 信「国際協力事業団の設立とその事業」、『工業立地』第13巻2号、1974年12月、29ページ

第２表 国際協力事業団の業務概要（設立時）

1. 海外技術協力事業団より継承	(1)研修員受入 (2)専門家派遣 (3)開発調査 (4)海外技術者訓練センター (5)機材供与 (6)青年海外協力隊 (7)医療協力 (8)農業協力 (9)開発技術協力 (10)専門家等の福利厚生, 他
2. 海外移住事業団より継承	(1)海外移住国内事業 移住者の訓練・講習, 移住業務の調査および統計, 海外移住知識の普及および相談あつせん, 移住者の送出業務, 他 (2)海外移住在外事業 移住者の援助・指導, 移住業務の調査および統計, 訓練・講習, 移住者の受入業務, 他 (3)入植地事業および融資事業
3. 海外農業開発財団より継承 (注: 昭和50年に(社)海外農業開発協会に改称)	(1)海外農林業協力事業 専門技術者の確保および登録, 研修員受入事業, 他 (2)海外森林開発推進事業 熱帯林業技術者研修, 他
4. 財海外貿易開発協会より継承	(1)開発途上国産品開発輸入促進事業 イ. 合理化施設資金融資事業 ロ. 開発試験資金融資事業

(資料) 国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』国際協力サービス・センター, 昭和59年, 21ページによる

これによってO E C Fとともに二国間援助機構が確立することになったが, 二国間領域のうち無償資金協力は対象外におかれ, またそれを統合しないことについて明確な判断があったわけでもなかった<sup>74)</sup>。また多様な援助機関を継承・統合したものの, J I C Aを支持するタテ割り分散型の援助行政シス

74) 参議院外務委員会調査会『第七十二回国会「国際協力事業団法案」審議要録』昭和51年11月（以下『審議要録』とする）71ページ

テムは保持された（個別案件について外務省が農林・通産両省と調整）。だから援助機構自体の簡素化・明瞭化には必ずしもつながらなかったし<sup>75)</sup>、援助政策の混乱、重点事業の不明瞭も懸念された<sup>76)</sup>。そのうえ日系企業への融資や移住事業等異質な協力事業を吸収したために、政府も認めるようにわが国の経済協力機構はかえって複雑になった<sup>77)</sup>。この点はO E C Fや輸銀の分立によっても助長されたために、J I C Aを含めた国際協力体制の整備が今後の課題として、「衆議院における附帯決議」に明記されることになった。

第2に、改革論議で強調された経済協力ツールの内的連携をはかった。外務担当者も、J I C Aはこの点に「対処するための制度的改革の意味を持つもの」<sup>78)</sup>として設立の契機を指摘し、それはJ I C Aの設立論議においても確認されたりした<sup>79)</sup>。なかでも「開発協力事業」に投資する日系企業への「関連施設整備」融資によって官民経済協力の連携をはかり、また「試験的事業」への融資と対象事業の調査・技術指導等を行うことによって、技術協力と資金協力の一体化をはかった。しかもこの両事業は、当該事業について輸銀とO E C Fの融資が難しいこととそれらの融資の実績があることを前提にした（同法第22条）。J I C Aは対外融資の限界コストを引受け、輸銀・O E C Fを補完して一体的な援助システムを構築した。いわば借款の全面化あるいは総合的な借款体制を形成するものであった。これに加えて、J I C Aはわが国ODAにとって「画期的なもの」<sup>80)</sup>とされたが、途上国政府・自治体からの「受託事業」によって、自ら鉱工業基盤や公害防止施設等のインフラ・プロジェクトを実施することになって、無償あるいは借款プロジェクト援助との連携をもはかった。もっとも具体的な対象なりやり方なりがあっ

---

75) 同上, 36ページ

76) 同上, 86ページ

77) 同上, 36ページ

78) 内田勝久（当時外務省経済協力局政策課）「期待される国際協力事業団の活躍」、『時の法令』第871号, 1974年10月3日, 18ページ

79) 国際協力事業団設立委員会事務局『国際協力事業団第1回設立委員会議録』昭和49年6月18日, 11ページ, 17ページ

80) 内田勝久前掲稿, 23ページ

て規定されたものではなかった<sup>81)</sup>。だから「受託事業」は「開発協力事業」融資とともに総合的な経済協力体制を示唆するものであったが、またそれだけに JICA が実態の不鮮明な輸銀や OECF と一体化するなど、総合化に伴う経済協力の透明度の低下も指摘されたりした<sup>82)</sup>。

第3に、直接投資に対する先導・誘導機関となった。JICA は「開発協力事業」を行う日本企業に対して「関連施設」及び「試験的事業」のための無利子融資あるいは債務保証（技術指導、事業調査も並行）が可能となった（第21条）ためである。これを通産省サイドは「民間ベースの協力を政策的に誘導していく新しい中核体」<sup>83)</sup>としたが、石油危機後の過剰資本処理や資源確保にふさわしく、JICA は日本企業のインフラ・コストあるいは事業関連リスクを負担して途上国投資を促すことになった。同時にここでの「関連施設」が途上国のナショナル・プロジェクトに関わることからすると、「開発協力事業」融資はまた途上国の公共投資・地域開発投資を肩代わりするものでもあった。

第4に、技術協力体制の整理・拡充をはかった。JICA に対する国の業務実施方針の指示を前提にして、OTCA が「国の委託を受けて」いた技術協力の実施を直接 JICA に結びつけることとして（第21条、第23条）、また機材供与事業を明文化し、青年海外協力隊を個別・独立事業とした。そして地方自治体との連携・委託を規定した（第24条、第40条）が、自治体の派遣職員の身分保障は不確かなままであった。これは「附帯決議」に「所要の設置を講ずる」と明記はされたものの、その後長く放置されることになった。

第5に、海外移住者の定着・安定のために関連事業への投融資を行うとした。JICA 事業とすることの是非が問われた海外移住事業を通して、さら

---

81) 御巫清尚氏（当時国際協力事業団理事）の指摘（同氏へのインタビュー「わが国経済協力に占める国際協力事業団の意義」、『経団連月報』第24巻10号、1976年10月、43ページ）

82) 前掲『審議要録』35ページ

83) 寺田範雄（当時通商政策局経済協力部経済協力課）「国際協力事業団の創立について」、『通産ジャーナル』第7巻1号、1974年4月、21ページ

に J I C A の投融資機関化が進んだ。

第6に、その一方では J I C A 財政はすべて一般会計出資によった。事業損失には積立金をあて（第30条）、余裕金は資金運用部預託等に限定した（第34条）。しかも借入金、政保債の発行が可能であるが、J I C A は財投外の特設法人となったから、業務方針は行政府内で処理されるだけで、国会への報告義務はもたないことになった<sup>84)</sup>。そのうえで、一般会計の税財源による無利子融資をもって、途上国への所得移転あるいは日本企業への資本供給システムを形成した。

第7に、前述の借款の全面化を反映して、輸銀・O E C F と人的連携（非常勤理事）を規定した（第10条）。異質な対外3機関の相互補完性をシステム化した。また管理機構については運営委員会等 O T C A をそのまま継承した（第19条）。

しかしながら、これも O T C A 同様に、J I C A の設置は確たる国際協力理念や途上国の意思を裏付けにしたものではなかった。技術協力についても明確な規定を示すことはなかった。だから J I C A は援助機関を一元化したものの、その実態はいつそう複雑にわかりにくいものになった。それだけに財投外機関としてのディスクロージャーの増進や<sup>85)</sup>、援助活動に対する評価体制の確立あるいは技術協力と資金協力等との連携・一体化を進めただけに当該プロジェクトの審査内容の明確化などが必要になるが、いずれにも手をつけることはなかった。O T C A 以来の課題を J I C A もまたかかえていくことになったのである。

### (3) 国際協力事業団の拡充

#### ① アセアン人造りセンター事業の開設

そして設立後の J I C A は技術移転機能を強化しながら、同時に事業領域をさらに拡張・多角化させていった。J I C A システムはいよいよ複雑化し

84) 前掲『審議要録』145ページ

85) 同上、36-37ページ

て、技術移転からの外延的な展開をいっそう進めることになった。

そこではまず、第1表のように、JICAは1982年に人造りセンター事業を始めて、アセアンへの技術協力体制を拡充した。JICA技術移転の重点化・広域化が進んだ。

これは1981年1月に提唱され、ODA第2次中期目標を支持基盤にしたアセアン人造り援助の方針を具体化したものであるが、人造り援助そのものにはっきりした定義づけがされたわけではなくて、多くは技術協力のための人材養成といった意味合いであった<sup>86)</sup>。ただその実態は「新たな経済協力の展開」<sup>87)</sup>といわれるように、単独の人的支援としてではなく、アセアンの資源・エネルギー開発、農村・農業振興、中小企業育成等に対するわが国の資材・資金援助と一体化したものであった。それだけにこの人造り援助はわが国とアセアン双方が直面する重要課題を反映したものであった。わが国にとっては資源開発・農業振興によって第二臨調下の総合安保を強化し、また中小企業の育成は石油危機後の過剰資本をアセアン投資によって処理するためにも必要であった。さらにはカンボジア・アフガン周辺国援助として、ベトナム後アメリカのアジアプレゼンスの後退後の穴を埋めて、アセアンの安定・強化をはかる戦略援助の一環を成すものであった。一方アセアン諸国にとっても、工業化の推進とそれに伴う貧富の格差拡大等の「ひずみ」対策、そして開発政権基盤の安定化のツールでもあった。

この人造り援助の主要形態として、JICAの人造りセンター事業はアセアン各国に設立する技術協力センターを拠点にして、都市部と同時に地方・農村技術協力のための資材供与、専門家派遣、研修員受入れ等を支援した。もっともその内容は国家プロジェクトを支援するかたちで、フィリピンの農村工業関連農村開発センターあるいはマレーシアの職業訓練指導員・小規模工業普及員養成センターなどとして、もっぱら中小企業・農村・高度産業技

86) 国際協力事業団『アジア・太平洋諸国における人造り協力のあり方に関する研究』平成元年（以下『人造りの研究』とする）、36-37ページ

87) 「日本経済新聞」1981年1月3日

術に特化した。しかもそれは次のように個別・分岐して「相互に有機的に関連」<sup>88)</sup> しながら展開した。高度産業技術移転は第1表のマレーシア東方政策による研修受入れ(1982年)あるいは日本・アセアン科学技術交流計画(1983年)によるハイテク技術研修の受入れとなって、また中小企業・農業技術交流はアセアン青年招へい事業(1985年)となって進められた。この人造りセンター事業を軸にアセアンに重点的に一体的で多様な技術移転システムが形成されていった。

そしてこれには教育援助として第1表のように文部省によるマレーシア・インドネシアからの政府派遣留学生の受入れが並行したために、アセアンの人造り援助はJICA以外にも増幅されて、わが国固有の多元的なシステムをさらに拡張していった。それと同時に、人造りの内容も当初の「基礎教育および専門技術者の育成という二面が含まれていた」<sup>89)</sup>ものから、教育では高等教育に、教育より技術訓練に変容した。しかもわが国から移転される高度技術の特定分野の人材育成に限定されていった。アセアンの教育・技術基盤の強化よりも「技術協力を推進するための『人造り』協力となった」<sup>90)</sup>のである。JICAもアセアンの工業化に対応した職業訓練内容の見直しを迫られることになったのである。

## ②地方自治体の国際協力との連携

さらに1980年代末から地方自治体の国際協力が拡充されるとともに<sup>91)</sup>、JICAは自治体との新たな連携形態を示しながら、技術協力体制の重層化を進めていった。

JICAは先述したように、国際協力事業団法の「地方条項」(同法第20条, 第40条)によって、機材供与以外のJICA事業の全域にわたって自治

88) 『国際協力事業団年報』1985年, 15ページ

89), 90) 前掲『人造りの研究』40ページ

91) 自治体の国際協力については、その対象に先進国を含む意味でODAとは異質なものとしたり、国際協力を地方の固有事務とする自治省と、それに反発する外務省との確執がみられる(内貴滋「地方公共団体と国際協力(一)」、『地方自治』第71巻8号, 62-63ページ, 及び自治労自治研中央推進委員会『自治体の国際協力と自治体ODA』1995年, 17ページ, 20ページ)



体国際協力を組み込み、ＪＩＣＡ主導（プロジェクトの割り振り、実施方法）で技術移転を「下請け実施」させてきた。

これに加えて自治体国際協力には単独事業と1971年からの外務省補助事業（府県、政令指定都市）があるが、1987年以降資本輸出・ＯＤＡ増強等国際化にむけた上からの自治体動員体制、地域再編策としてその体制整備が進められ<sup>92)</sup>、1990年代になるとさらに本格化した。

ことに1990年代日本経済の低迷と財政危機の一方で、地球環境等への国際貢献圧力、国際協力における「国家の失敗・限界」とともに、1992年6月の「政府開発援助大綱」は自治体との連携・協調を明示し、1993年1月の環境基本法は自治体貢献を示唆した。自治体は1995年を「自治体国際協力元年」とし、並行して第1表のように研修員受入れ等補助体制が拡充した。さらに1995年には環境庁はアジア諸国自治体へのわが国自治体の公害防止技術移転を促したが<sup>93)</sup>、この自治体国際協力強化の流れは1つの到達点としてＪＩＣＡの新たな連携体制を現出するに至った。第1表の1996年北九州市環境協力に対するＪＩＣＡ支援は、これまでのＪＩＣＡ主導・自治体下請け型から、北九州市の協力計画とＪＩＣＡが支援する自治体協力基本型の環境協力への転換を示唆するものであった<sup>94)</sup>。

これがＪＩＣＡの自治体を補完装置にした重層的な技術移転機構の本格的な修正につながるかどうかは不確かであるが、これまでの重層構造を通して、ＪＩＣＡは地域・環境領域への技術移転を拡充し、また自治体国際協力自体を根づかせ、自治体ベースの水平型の国際協力を促していった<sup>95)</sup>。

しかしながらその一方では、技術協力全体としてみると、このＪＩＣＡ連携事業は外務省補助事業と未調整のまま分断的に重層構造を構築してきたの

92) 拙稿「自治体の国際協力の現状(1)」，大阪学院大学『経済論集』第9巻1号，1995年4月，参照

93) 「日本経済新聞」1994年11月22日

94) 拙稿「自治体の国際協力の現状（２・完）」大阪学院大学『経済論集』第9巻3号，1995年12月，参照

95) 自治労前掲書，246-247ページ

であり、それにタテ割りの技術協力行政が交錯していつそう複雑な実相を示すことになった。またJICAと自治体との役割分担も未整理のままであるために、技術協力の実態把握をいよいよ難しいものにした<sup>96)</sup>。さらには、この重層構造を修正・転換していくにしても、自治体国際協力の財源保障や国際協力指針の具体化そして市民参加の増進等新たな技術協力にとって最大の課題が残されたままになっている。

こうして1980年代以降、JICAはアセアンの人造り援助システムあるいは自治体国際協力との重層構造を通して技術移転機能を強化する一方では、異質な事業領域を肥大化させていったのである。

### ③無償資金協力の促進体制の整備——国際協力事業団法の改正（1978年4月）

このJICA事業の外延的展開の1つの方向として、第1表からすると前後するが、新たな「無償資金協力促進事業」への法改正が行われた。

この新規事業導入にあたっては、1970年代後半以降の途上国の経済格差・累積債務の膨脹と、わが国経常黒字インバランスに安保ただ乗り論も加わって援助負担増の外圧が大きくなる一方で、ODA予算の消化率が低下して、プロジェクト援助体制の弱さが指摘されたりした<sup>97)</sup>。ことに1977年度技術協力予算の半分近くが未消化となって<sup>98)</sup>、プロジェクト援助をさらに不安定にした。

政府は1975年5月の国際経済協力会議などでODA増強を国際公約し、第1表のように1978年5月第1次中期目標を設定した。それにむけて1975年5月OECDの借入れ限度額を引上げ、さらに「総合的経済協力」を示してODA倍增計画と技術協力の拡大を強調した<sup>99)</sup>。

このなかでJICAは1977年「大規模開発プロジェクト」、1978年4月「開発協力事業」融資限度額の引上げと同時に、JICAの設立後「とくに

96) 前掲拙稿「自治体の国際協力の現状(1)」, 参照

97) 「毎日新聞」1978年6月4日

98) 「日本経済新聞」1978年3月20日

99) 御巫清尚前掲稿, 38ページ

注目される点」<sup>100)</sup>として、1978年4月第1表のように国際協力事業団法を改正、先の「無償資金協力促進事業」を加えた。

これによって、ODAの増強圧力のなか低下する無償資金協力の実施率を引上げ、さらには技術協力の執行率を高めるために<sup>101)</sup>、一般無償援助と水産関係援助に限って、無償プロジェクト建設を促す調査・幹施・連絡および実施調査を外務省からJICAに移管することにした。JICAは途上国政府と日本企業の契約の促進（企業の紹介、施設・設備の仕様の検討等）、無償プロジェクト実施の促進（進捗状況調査等）、そして実施後のフォローアップ（施設・機材の活用状況調査等）を積極化した。

これによってJICAはまず中期目標にむけたODA増強体制を整えた。無償資金協力促進事業と同時に1978年度の無償資金協力予算は倍増された<sup>102)</sup>。そこではまたJICAが直接無償プロジェクトの設備・施設の内容に関することで、ODAプロジェクトに伴う商品輸出にいつそう深く関係することになった。

次にこれまでの無償資金協力に対する基本設計調査とあわせて、JICAは「調査から実施促進事業まで一貫して実施する体制となった」<sup>103)</sup>。JICAは無償資金協力との一体化を増進したが、同時にそれを保障する人的拡充等を並行したものではなかった。

さらにこの無償促進事業は一般無償援助と水産関係援助に限定され、また両事業のうちでも外務省が選別したプロジェクトに制限された。この選別についても客観的な基準があるわけではなかったから、JICA自身も当初からその有効性を懸念したりした<sup>104)</sup>。むしろ無償資金協力の繁雑さを助長することなどが指摘された<sup>105)</sup>。

100) 前掲国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』22ページ

101) 第84回国会衆議院「外務委員会議録」第9号、14ページ

102) 第84回国会参議院「外務委員会議録」第13号、4ページ

103) 前掲国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』117ページ

104) 前掲参議院会議録、第13号、10ページ

105) 同上、9ページ

そのうえで、この無償資金協力との一体化はまた技術協力形態をいっそう錯綜したものにした。専門家の派遣等基本的な技術協力は本来の技術移転以外のものが加わってさらに総花的となった。それだけに技術協力形態相互の連携・調整が必要になるが、情報開示とあわせてそれも不確かなままであった。

そしてなによりもここで求めた無償資金協力の促進なり効率化は、もっぱら技術的な次元から、機材供与の仕様とか調達先の決定等に関することとされた。だからプロジェクトのコスト計算など評価体制の整備や<sup>106)</sup>、タテ割り分散型の意志決定過程の改革を伴うものではなかった。それだけにJICAシステムは肥大化しながら、その有効性を削ぐものとなったのである。

#### ④災害援助等協力事業の推進

そして技術移転の周辺事業として、いま1つの新たな領域は国際緊急援助隊による災害援助等協力事業である。それは1987年9月の「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」によるが、緊急援助活動自体は1970年代後半以降続けられてきたことからすると、ここでの立法化は手続き法として関係16省庁及び地方自治体の動員体制の規定したものであった。それはまた途上国への国際緊急援助事業にとっても、緊急援助隊による人的援助と、災害無償資金協力による資金援助及び救済物資供与の物的援助との一体的・総合的なシステムへの途を開くことになった。

この緊急援助隊は救助・医療・災害応急復旧事業関係の専門家で構成され、JICAはその派遣機関となったが、これによってなによりも「国力にふさわしい国際的責務を果たす」<sup>107)</sup>として、外圧をまえにしたわが国の応能的な援助体制の強化が強調された。またそこには円高のなかで途上国の円借款批判が高まったことからすると、資金援助への偏重を調整して、人的援助を増進するものであった<sup>108)</sup>。

106) 前掲衆議院会議録、第4号、18ページ

107) 第109回国会衆議院「外務委員会議録」第1号、23ページ

108) 同上、第2号、2ページ

緊急援助隊には人道的な意味合いと同時に、1980年代後半の第3次中期目標によるODAの積極路線が課されたが、この災害援助等事業によって、JICAは自らの事業領域の全面化を実現することになった。JICA事業の外延的な展開は先の無償資金協力の促進に加わえて災害復旧にまで拡大した。JICAは技術移転機関としての実体をさらに変容させながら、多様で総花的な人的援助機関となっていた。

それだけに国際緊急援助隊にJICAが関ることについては、当初からその処理体制や機能について疑問視された<sup>109)</sup>。また必ずしも途上国に限定しない緊急援助隊の派遣とJICA事業との齟齬が指摘されたが<sup>110)</sup>、1992年の法改正で自衛隊の参加を認めるに至って、JICAの人的援助は限界的な様相を示すことになった。

そしてこうしたJICA事業領域の全面化をうけるかたちで、1987年度からJICAの予算項目のなかに新たに「援助効率促進事業」を設けて、技術協力プロジェクトの形成・評価予算の体系的な整理・拡充をはかった。そこには1987年5月のODA中期目標の繰上げ実施の圧力も加わったが、これによってJICAは拡張した人的援助体制の強化を求めると同時に、個別の事業形成・評価の担保予算を必要とするに至ったことからすると、この新たな予算設置は外延的に膨脹・複雑化したJICA事業の限界状況を体現するものでもあったのである。

#### 小 括

日本型技術協力を支えるJICAは、コロンボ計画下のアジア協会をルーツに、OTCAによる技術移転ツールの一元化をふまえて、新たに投融資事業を一体化した特異な技術協力機構を構築した。そして技術移転事業を重点化・広域化しまた重層化すると同時に、事業領域を全面化して多角的な人的援助機関に変身していった。

---

109) 同上，24ページ

110) 同上，15ページ

この過程を通して、まず第1にJICAは技術協力機関の外延的な肥大化を方向づけた。OTCAが整備した基本的な技術移転システムをJICAはそのまま引継ぎ固定しただけで、人口とか食糧とかの目的別あるいは課題別に再編したり見直したりすることはなかった。むしろ投融資機関化を契機に周辺事業を拡張して、技術移転とは異質な領域が混在した援助機関となった。

第2にJICAは複雑に錯綜した技術協力機構を定着させた。なによりもコロンボ計画下で与えられた省庁別のタテ割り分散型の技術協力行財政構造はOTCAに継承され、JICAによって固定された。だからJICAは当初から官僚機構にそった分断的な業務体系をもって、個別に分立し入り雑った意思決定過程を形成した。それに加えてJICAは借款体制を拡幅・交錯させ、またJICAと自治体国際協力の連携システムを未整理のまま増幅したために、技術協力の実体はいっそう見えにくくなった。それにプロジェクト審査等の情報開示や事業評価体制の整備が伴わなかったことで透明度はさらに悪くなってしまった。

第3にそこでは基本的な技術協力理念が不明確であり、それを途上国の人造りに求めたとしても、実際の展開過程はそのために機構整備を積極化したというよりも、むしろ対外的な経済戦略や外圧への対応として、受動的に改革・拡張をくり返した。ことに海外資源・市場開拓そしてアメリカのアジア戦略にそってアジア協会からOTCAへと推移した技術移転機構は、経常黒字インバランスとその調整及び途上国への直接投資の増大をうけるかたちで、JICAへと変転していった。さらに総合安保あるいは総合的経済協力方針やODA倍增計画がJICAの変容を促したが、それは技術協力理念との隔りを埋めるものではなかった。

さらに第4点として途上国の経済的な困難やわが国の経済協力に対する反発がJICAの形成・展開に作用はしたが、JICA自ら指摘するように<sup>111)</sup>、それが途上国開発計画における優先課題・ニーズを総合的に判断し実践した

111) 同『技術協力の40年とJICA20年の足跡』1994年6月、14ページ

ものでは必ずしもなかった。むしろわが国ODAシステムの強化や応能負担体制の拡充を重視して、それに備えたものだったのである。

（たけはら・のりお／経済学部教授／1998年2月5日受理）